



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Bærekraftig, bæredygtig eller noe helt annet?

Næss, Petter; Næss, Teresa; Nicolaisen, Morten Skou

Published in:
Plan

Publication date:
2009

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Næss, P., Næss, T., & Nicolaisen, M. S. (2009). Bærekraftig, bæredygtig eller noe helt annet? *Plan*, 2009(3-4), 28-31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bærekraftig, bæredygtig eller noe helt annet?

Byutvikling, byplanlegging og planleggeridealer i to hovedstadsregioner

Er det noen nevneverdige forskjeller på dansk og norsk byplanlegging og byutvikling? Planlovgivningen er temmelig lik, de politiske og økonomiske forholdene har tradisjonelt ikke vært særlig forskjellige, og det er en mangeårig tradisjon for byplanfaglig samarbeid og ideutveksling gjennom seminarer, studieturer og forskningsnettverk. Mange ville derfor kanskje vente at også byplanidealene og den faktiske byutviklingen ville være ganske like sør og nord for Skagerrak.

Petter Næss, Teresa Næss og Morten Skou Nicolaisen er alle tilknyttet Aalborg Universitet, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning. Petter Næss har tidligere arbeidet mange år i Norge, bl.a. ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i Oslo.

Av Petter Næss, Teresa Næss og Morten Skou Nicolaisen

En sammenlikning av byutvikling og byplanlegging i Oslo- og Københavnregionen siden 1990-årene viser imidlertid noen klare forskjeller både i hva planleggerne har vært opptatt av og hvilken form byutviklingen tar fatt. Undersøkelsen er en del av et forskningsprosjekt som også omfatter den kinesiske byen Hangzhou. Prosjektet er et samarbeid mellom Aalborg Universitet, Transportøkonomisk institutt i Oslo og det kinesiske Zhejiang-universitetet, finansiert av Volvo Research and Educational Foundation. Her vil vi la Kina ligge og i stedet konsentrere oss om hovedstadsområdene i Danmark og Norge.

Kompaktbyutvikling og byspredning

En av de slående forskjellene når vi sammenlikner byutviklingen i Osloregionen og Københavnregionen de siste 10–15 årene er at byutviklingen har vært langt mer entydig basert på fortetting på norsk

enn på dansk side. Figur 1 viser hvordan befolkningstettheten har utviklet seg innenfor Oslos og Københavns sammenhengende byområder (Oslo tettsted og Hovedstadsområdet by).

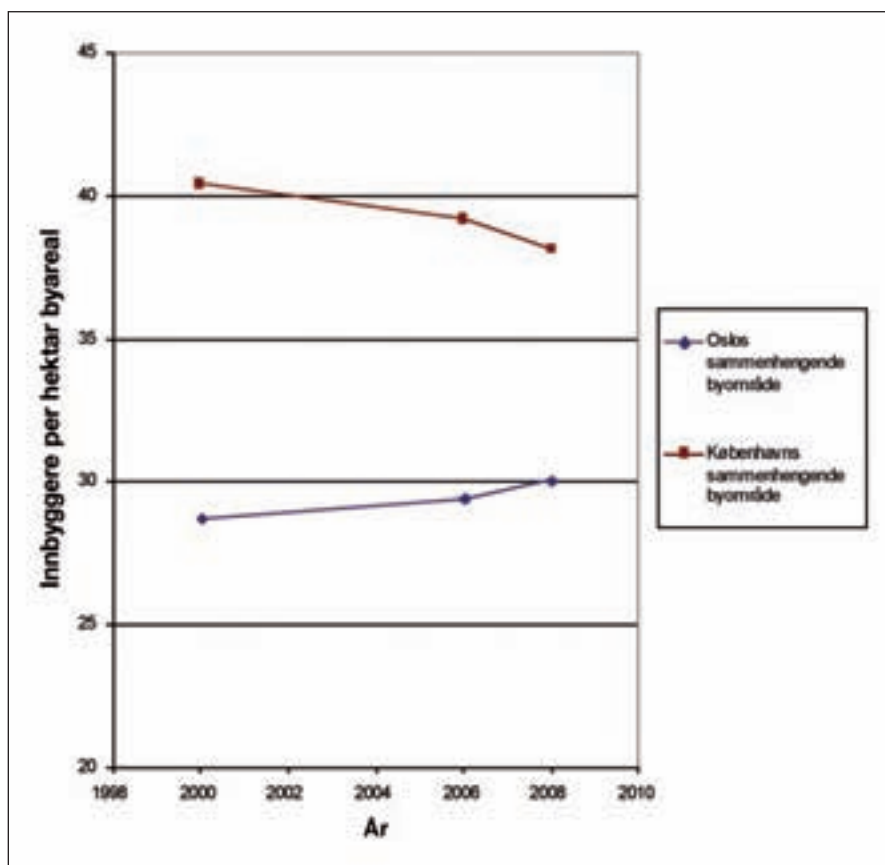
Mens befolkningstettheten innenfor Københavns sammenhengende byområde (1.154.000 innbyggere) sank fra 40,4 til 38,2 personer per hektar i perioden 2000–2008, økte befolkningstettheten innenfor Oslos sammenhengende byområde (857.000 innbyggere) fra 28,7 til 30,1 personer per hektar. Dette innebærer en stigning på 4,7 % i Oslo og en nedgang på 5,6% i København. Også hvis vi ser på befolkningstettheten innenfor byene og tettstedene i hele Osloregionen og Københavnregionen (med henholdsvis 1,08 mill. og 1,65 mill. innbyggere), finner vi en tilsvarende forskjell. På dette geografiske nivået økte antall innbyggere per hektar byareal i Osloregionen med 3,3 %, mens det i Københavnregionen var en nedgang på hele 12 % i løpet av den forholdsvis korte perioden på åtte år. Det er særlig Oslo kommune som har ført an i kompaktbyutviklingen. Innenfor Oslos kommunegrenser økte tettheten med hele 9,1 % i løpet av åtteårsperioden. Også i Københavnregionens to sentrale kommuner København og Frederiksberg steg befolkningstettheten noe mellom 2000 og 2008, særlig i de siste par årene av perioden. Økningen i tetthet var imidlertid mye lavere enn i Oslo (2,9 % i løpet av åtteårsperioden).

Forskjellene i tetthetsutvikling skyldes ikke at Osloregionen i større grad enn Københavnregionen har gått bort fra å bygge eneboliger. Eneboligandelen av boligbyggingen er den samme (15 %) i begge byregionene i perioden 2000–2008. Forskjellen henger i stedet trolig sammen med at man for hver type av boligbebyggelse (enebolig, rekkehus, blokk) har bygd tettere i Osloregionen enn i Køben-

havnregionen, og ikke minst at konseptet med å bygge næringsbygg omgitt av rikelige park- og parkeringsarealer har fått større gjennomslag i Københavns forstadskommuner enn i Osloregionen. I Københavnregionen som helhet gikk antall arbeidsplasser per hektar byareal ned med 11 % fra 2000 til 2007, selv om det innenfor de to sentralkommunene var en viss økning i arbeidsplassettheten. I Osloregionen var arbeidsplassettheten en anelse høyere i 2007 enn i 2000 både for regionen som helhet og innenfor Oslo kommune.

Oslos kompaktbyutvikling, som startet i begynnelsen av 1980-årene (Engebretsen, 1993), viser at byspredning ikke er den «uimotståelige kraften» som enkelte byteoretikere har utropt den til å være (bl.a. Breheny, 1995; Siewerts, 1999). Også for alle norske byer under ett har det skjedd en stigning i befolkningstettheten i perioden etter år 2000, riktignok ikke av samme kaliber som i Oslo. Svenske byer ser også ut til for det meste å ha lagt den utadrettede byveksten bak seg. København har som vi ser fulgt et mer arealkrevende mønster som dominerte i norsk byutvikling fram til 1990-årene, og som i Danmark er ennå mer utpreget i byer som Århus enn i Københavnregionen (Århus Kommune, 2008).

De to hovedstadsregionene skiller seg mindre fra hverandre når det gjelder utviklingen av transportinfrastrukturen. I begge byområdene har man forsøkt å ri to hester samtidig. Det har skjedd viktige forbedringer i kollektivtrafikken: T-banering, nye trikkelinjer og bussfelt og økte avgangshyppigheter i Oslo, og Metrouthygging som en storinvestering for kollektivtransporten i København. Kritikere har imidlertid pekt på at metroen dekker områder der den konkurrerer minst like mye med ikkemotorisert transport som med bilen, og at pengene kunne bidratt til større demping av biltrafikken hvis de i stedet var blitt brukt til å forbedre den eksisterende kollektivtrafikken eller til en ny lettbane. Samtidig med kollektivsatsingen har man i begge hovedstadsregionene utvidet veikapasiteten for å redusere eksisterende køproblemer og komme framtidig trafikkvekst i forkjøpet. Denne «predict and provide»-strategien vil neppe bidra til å nå trafikk- og miljøpolitiske mål om å redusere biltrafikkens klimagassutslipp og øvrige negative miljøkonsekvenser (Strand et al., 2009). Derimot må Osloregionens – og særlig Oslo kommunes – kompakte arealutvikling betegnes som noe i nærheten av «best practice» i forhold til målsettinger om bærekraftig mobilitet (Næss et al., 1995, Næss, 2006). Københavnregionen ligger her flere hestelengder bak, selv om det i hele perioden har foregått en viss fortetting på havnearealer og andre ledige tomter i det indre av København. De siste par årene er denne typen fortetting intensivert.



Figur 1: Endring i befolkningstetthet i perioden 2000–2008 innenfor Oslos og Københavns sammenhengende byområder. Personer per hektar byareal. Kilde: Statistisk sentralbyrå (2009), Danmarks Statistik (2009) og Cowi (2009).

Byutviklingsstrategier i planer og policydokumenter

Det kan selvsagt diskuteres i hvilken grad vedtatte arealplaner styrer utviklingen eller bare er en formalisering av en utvikling som markedskreftene uansett ville skapt. Den faktiske arealutviklingen både i Oslo- og Københavnregionen er imidlertid i høy grad i tråd med innholdet i de kommunale arealplanene. I Osloregionen er det også rimelig stor konsistens mellom nasjonale policydokumenter, kommunale planer og faktisk arealbruk. I Københavnregionen er de lokale sporene av nasjonale retningslinjer noe mindre tydelige.

Oslos kompakte utvikling er i tråd med en tilsvarende prioritering i kommuneplanene gjennom en lang periode. Sterke friluftsinnteresser har maktet å holde utbyggingsgrensen mot Marka – de meget populære skogområdene som omkranser byen – nesten uendret i over 30 år. I de seneste kommuneplanene for Oslo er ønsket om en transportreduserende byutvikling kommet med som et

tilleggsargument mot byekspansjon inn i Marka-områdene. Også i Oslos nabokommuner er det skjedd få og små endringer av markagrensen. Miljøverndepartementet påla allerede midt på 1980-tallet kommunene å innarbeide denne grensen i kommuneplanene. I 1993 innførte regjeringen rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, som skapte et ytterligere press på kommunene om å dekke utbyggingsbehovene gjennom fortetting i stedet for ved utadrettet byvekst. Fylkesplanene for Akershus har i de senere årene gitt klare signaler til kommunene om å satse på konsentrert byutvikling, fortrinnsvis i de viktigste knutepunktene for kollektivtransporten.

Københavnregionens berømte Fingerplan fra 1947 la opp til byvekst langs de viktigste forstadsbanelinjene, med beskyttelse av de «grønne kilene» mellom byfingrene mot byutvikling. Etter hvert skjedde det imidlertid en del utbygging også mellom byfingrene, og tverrgående veiforbindelser økte utbyggingspresset mot disse områdene. For å bidra til en mindre bilbasert utvikling ble det såkalte Stasjonsnærhetsprinsippet innført i regionplanen for Københavnregionen i 1989. Ifølge dette prinsippet skal persontrafikkskapende byfunksjoner lokaliseres maksimum 500 meter fra nærmeste «vanlige» forstadsbanestasjon og maks. 1 km fra hvis stasjonen er en velbetjent knutepunktstasjon. I senere regionplaner er imidlertid prinsippet blitt gradvis uthulet. Etter at Danmark fikk ny kommune- og regioninndeling i 2006 overtok staten ansvaret for den regionale planleggingen i Københavnregionen. Den nyeste regionale planen for dette området – *Fingerplan 2007* – har status som landsplandirektiv og strammer opp på stasjonsnærhetsprinsippet så vel som på beskyttelsen av de grønne kilene mellom byfingrene. Planen åpner imidlertid for omfattende utadrettet byvekst så lenge det skjer innenfor fingerstrukturen. Dette er en arv fra den danske planlovens barndom, da kommunene som resultat av en politisk hestehandel for å få loven vedtatt, fikk godkjent meget rikelige framtidige utbyggingsarealer (Gaardmand, 1993). Kommunene i Københavnregionens ytre deler har ennå et stort spillerom for byspredning på arealer som for lenge siden ble satt av til byutvikling. Muligheten for å stimulere til fortetting ved å sette opp byggegrenser mot landbruks-, natur- og friluftsområder har derfor vært dårligere i Københavnregionen enn i Oslo-regionen.

Danske og norske byplanleggerne legger vekt på ulike ting

Hvis innholdet i planer og faktisk byutvikling gjenspeiler planleggeres faglige prioriteringer, tyder de forskjellene som er omtalt ovenfor på at norske og danske planleggere tenker ulikt om fortetting,

transport og grønne områder. For å undersøke dette har vi dels gjennomgått relevante artikler i *PLAN* og i det danske tidsskriftet *Byplan* i perioden fra begynnelsen av 1990-årene til 2006–2007, og dels intervjuet planleggere, politikere og interessegrupprepresentanter som har stått sentralt i plan- og beslutningsprosessene i de to byregionene.

Analysen av tidsskriftartikler (101 i *PLAN* og 114 i *Byplan*) gir et bilde av den faglige diskursen om byutvikling, bærekraft og miljøvennlig bytransport gjennom en femtenårsperiode. Et slående funn er at den faglige støtten til kompaktbyutvikling er større i Norge enn i Danmark. Blant de artiklene som uttrykker standpunkt for eller imot denne byutviklingsmodellen, støtter 52 % av artiklene i det danske *Byplan* en slik byutvikling. Blant de tilsvarende artiklene i *PLAN* er det hele 83 % som er positive. Forskjellen er snarere blitt større enn mindre i løpet av undersøkelsesperioden. Blant de danske artiklene er det 20 som uttrykker skepsis eller direkte motstand mot kompaktbymodellen eller gir uttrykk for at forfatteren foretrekker en form for byutvikling som er uforenlig med kompaktbyidealet. Blant de norske artiklene er det bare syv som er klart negative eller skeptiske til kompaktbymodellen.

Gjennomgangen viser også at bærekraft ble et tema i den norske planleggingsdiskursen tidligere enn i Danmark. Mens bare 24 % av de undersøkte artiklene i *Byplan* før 2000 nevner begrepene «bæredygtig utvikling» eller «bæredyktighet», er den tilsvarende prosentandelen i *PLAN* 47 %. Etter 2000 er forskjellen mindre, men fortsatt med en noe høyere andel artikler som nevner bærekraft i *PLAN* enn i *Byplan* (43 % mot 37 %). (Næss, Næss & Nicolaisen, 2009; Næss, Næss & Strand, 2009.)

Intervjuene viser at kommunale byplanleggere og statlige byråkrater med ansvar for arealpolitikk i stor grad er samstemte om at en konsentrert byutvikling med vekt på fortetting omkring knutepunkter for kollektivtransporten er å foretrekke. Dette gjelder både i Norge og i Danmark, selv om det er noe sterkere fokus på fortetting i de sentrale bydelene blant de norske intervjupersonene. I Danmark blir en transportreduserende byutvikling i større grad forstått som stasjonsnær utbygging i forstedene. De politikerne med ulik partifarge vi har intervjuet i Norge, slutter også i hovedsak opp om kompaktbymodellen. I Danmark ser vi flere eksempler enn i Norge på politisk motstand mot konsentrert byutvikling, og politikere fra forstads-kommunene har også markert seg som aktive motstandere av stasjonsnærhetsprinsippet. Praktisk talt alle intervjupersonene i begge land er positive til å styrke kollektivtransporten. Det som skiller, er holdningene til veibygging. Blant de danske intervjupersonene er det noe flere enn i Norge som går inn for utvidet veikapasitet som middel til å redusere

eller forebygge køproblemer. Til gjengjeld er road pricing noe mer framme i intervjuene med de norske aktørene.

Oslo – et eksempel på «best practice»?

Osloregionen har brutt en langvarig trend med byspredning og er blitt tettere i de siste 10–15 årene. Fortettingen har særlig vært markant innenfor Oslo kommune, men også innenfor resten av regionen økte antall innbyggere per hektar byareal litt fra 2000 til 2008. Oslo kommunes sterke økning i tettheten har vært mulig gjennom en kombinasjon av sterk befolkningsvekst, bevisst prioritering av kompaktbyutvikling, streng beskyttelse av omkringliggende Marka-arealer og stor markedsmessig etterspørsel etter sentrale boliger og næringsarealer. Ifølge de nyeste kommune- og fylkesplanene vil denne utviklingen fortsette. Oslos nyeste kommuneplan legger f. eks. opp til at befolkningstettheten innenfor byarealet vil stige fra 41,5 personer per hektar i dag til 48 personer per hektar i 2025. I Københavnregionen har både planleggenes fokus på kompaktbyutvikling og planredskapene for å styre utviklingen i en slik retning vært svakere. Særlig har kommunenes store reserver av ubebygde bysonearealer bidratt til å skape forventninger om fortsatt utadrettet byvekst. I *Fingerplan 2007* har de nasjonale planmyndighetene forsøkt å ta tak i dette ved å pålegge kommunene å fastsette – etter forhandling med staten – en utbyggingsrekkefølge for byggeområdene.

I Norge har den faglige og politiske diskursen om bærekraftig byutvikling særlig dreiet seg om å begrense byspredning. Sterke diskurskoalisjoner er dannet med «arealsparing» og «transport» som storylines. Dette har gjort det vanskelig for byutviklingsstrategier som legger mindre vekt på disse temaene å få fotfeste blant planleggere og politikkutformere. I Danmark har man vært mindre opptatt av å unngå byspredning. Mye av den danske debatten om miljøvennlige boformer har tatt utgangspunkt i begrepet *byøkologi*, med fokus på lokal selvforsyning, avfalls- og vannhåndtering og lukkede materialkretsløp. Arealforbruk og transport er ikke sentrale temaer innen for denne strategien. (Hoftun, 2002.)

Osloregionens fortetningspolitikk har bidratt til å redusere reiseavstander, bilavhengighet og energibruk til transport. I København har utbygging av et sykkelstinet som antakelig er Europas beste vært et viktig bidrag til miljøvennlig transport. Mellom 1995 og 2006 økte lengden av sykkelstiene i København kommune fra 293 til 332 km, og innbyggernes sykkeltransport steg med hele 44 %. Veibyggingen har imidlertid fortsatt både i Oslo- og Københavnregionen. Den danske Infrastrukturkommisjonen (se andre artikler i dette nummeret av PLAN) antar at trafikken nærmest uunngåelig vil

vokse med 70 % innen 2030. Ifølge kommisjonen vil dette føre til «kritisk trengsel», og det foreslåtte botemidlet er omfattende veibygging. Infrastrukturkommisjonen vier liten oppmerksomhet til byfortetting som virkemiddel for mer bærekraftig mobilitet. I stedet fokuseres nesten utelukkende på kjøretøyteknologiske løsninger. I Osloregionen peker ikke trafikkprognosene like bratt oppover som i København, men også her danner den framskrevne trafikkveksten (30 % innen 2025) grunnlag for planer om fortsatt utvidelse av veikapasiteten.

Det kan se ut som om byutviklingen i Københavnregionen i større grad enn i Osloregionen er blitt innrettet mot å dekke markedsetterspørsel – etter store eneboligtomter, arealer til næringsutbygging og plass på veiene til et stigende antall biler. Dette gjenspeiler en sterkere politisk innflytelse fra nyliberale ideer i Danmark enn i Norge gjennom det meste av den perioden vi har undersøkt (Næss, 2008). Bærekraftbegrepet er også blitt forstått ulikt av planleggere og politikere i de to landene. I dansk byplanlegging er bærekraftbegrepet i langt større grad enn tilfellet er i Norge (og Sverige) blitt fortolket ut fra en nyliberal omdefinering av FNs bærekraftbegrep. Styrking av byenes posisjon i den internasjonale bykonkurransen er ofte blitt framhevet av danske byer og regioner som en viktig del av en bærekraftig by- og regionutvikling.

Både i Osloregionen og Københavnregionen er vekst i bygningsmassen – i absolutte tall så vel som i gulvareal per capita – blitt betraktet som et udiskutabelt gode som få stiller spørsmål ved. Bærekraftstrategier for byutvikling har dreiet seg om å oppnå en (delvis) avkopling mellom vekst i bygningsmassen og negative miljøkonsekvenser gjennom fortetting og gjenbruk av byareal, med høyere slike ambisjoner i Oslo enn i København. Vekst i transport og mobilitet er også i høy grad blitt betraktet som positivt, eller i det minste som et uunngåelig faktum, der bærekraftstrategiene har handlet om å kanalisere en størst mulig del av denne veksten til kollektive transportformer. I Osloregionen har arealplanleggingen også tatt mål av seg til å begrense – eller i det minste redusere veksten i – transportomfanget. Dette har i langt mindre grad vært et tema i Københavnregionen.

Referanser:

- Breheny, M. (1995): «The compact city and transport energy consumption.» *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 20, pp. 81-101.
- COWI (2009): Bypolygoner 2000, 2006 og 2008. København: Cowi.
- Danmarks Statistik (2009): Befolkningsstatistikk BEF1A07, BEF44 og befolkningsstatistikk 1901-2008 framskaffet spesielt for dette forskningsprosjektet. København: Danmarks Statistik.
- Engelbreten, Ø. (1993): *Arealbruk i tettsteder 1955 – 1992*. TØI Rapport 177/1993. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Gaardmand, A. (1993): *Dansk byplanlægning 1938 – 1992*. København: Arkitektens Forlag.
- Hoftun, S. (2002): *The emergence of a sustainable urban form: – A study of the different factors influencing what is considered the best strategy for urban sustainability in Norway*. Oslo/Aalborg: Universitetet i Oslo / Aalborg Universitet.
- Næss, P. (2006): *Urban Structure Matters: Residential Location, Car Dependence and Travel Behaviour*. New York/London: Routledge, 2006.
- Næss, P. (2008): «Nyliberalisme i byplanlægningen.» I Lundkvist, A. (red.): *Dansk nyliberalisme*, s. 231–264. København: Frydenlund Forlag.
- Næss, P., Røe, P. G. & Larsen, S. L. (1995): «Travelling Distances, Modal Split and Transportation Energy in Thirty Residential Areas in Oslo.» *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 38, No. 3, 1995, pp. 349-370.
- Næss, P.; Næss, T. & Nicolaisen, M. S. (2009): The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Copenhagen Metropolitan Area. Working Paper of 30. June 2009. Aalborg: Aalborg University.
- Næss, P.; Næss, T. & Strand, A. (2009): The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Oslo Metropolitan Area. TØI Working Paper of 30. June 2009. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Sieverts, T. (1999): «Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land.» *Bauwelt Fundamente* 118, 3, oplag. Wiesbaden: Vieweg.
- Statistisk sentralbyrå (2009): Areal og befolkning i tettsteder i Oslo-regionen 2000–2008, tabell 04861 og 04859. Statistikkbanken. Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Strand, A. et al. (2009): *Gir bedre veier mindre klimagassutslipp?* TØI-rapport xxx/2009. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Århus Kommune (2008): *Forslag til kommuneplan 2009. Hovedstruktur*. Århus: Århus Kommune.